

"Crisis Governance" am Westbalkan: Politischer Umgang mit großen Krisen in der Region

Dzihic, Vedran

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dzihic, V. (2019). "Crisis Governance" am Westbalkan: Politischer Umgang mit großen Krisen in der Region. (Kurzanalyse / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 3). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64467-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kurzanalyse

3 / Juni 2019

„Crisis Governance" am Westbalkan. Politischer Umgang mit großen Krisen in der Region

Vedran Dzihic



Kurzanalyse verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung

Zusammenfassung

Die folgende Kurzanalyse untersucht die Frage des Krisenmanagements auf dem Westbalkan anhand zweier Fallbeispiele: den Überschwemmungen im Jahr 2014 und der sogenannten Flüchtlingskrise im Jahr 2015.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf Serbien und Bosnien und Herzegowina. Die hier vertretene These lautet, dass beide Krisen die Staatskapazitäten aber auch die politischen Leadershipqualitäten herausgefordert haben. Der Umgang mit beiden Krisen legte die politischen und institutionellen Schwächen in beiden Staaten offen. Während auf der einen Seite das Agieren in der Krise durch „muddling through“ („sich durchwursteln“) und den Tag retten gekennzeichnet ist, kann auf der anderen Seite festgestellt werden, dass beide Krisen von politischen Führern für die eigenen Interessen instrumentalisiert wurden. Der Umgang mit beiden Krisen legt damit schonungslos den politischen und institutionellen Charakter der beiden Staatensysteme offen.

Keywords:

Crisis Governance, Westbalkan, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Überschwemmungen, „Flüchtlingskrise“

Autor

Dr. Vedran Dzihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und lehrt am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Südosteuropa, EU-Erweiterung, Demokratie- und Autoritarismusforschung und Nationalismus.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at
Copyright © 2019

Anfang Juni 2019 schockierte ein Video die serbische Öffentlichkeit und darüber hinaus in der gesamten Region des Westbalkans. Nach heftigen Regenfällen kam es vor allem in Südserbien zu starken Überschwemmungen. Diese weckten negative Erinnerungen an die Jahrhundertflut im Mai 2014. In der Hauptstadt der im Südwesten Serbiens gelegenen Region Sandzak, Novi Pazar, bedrohte der lokale Fluss die städtische Infrastruktur, konkret eine wichtige Brücke im Zentrum der Stadt. Es war aber nicht nur das Wasser, das bedrohlich wirkte, sondern vor allem die Unmengen an im Wasser schwimmenden Mülls, der auf die Brücke drückte. Die Stadtverwaltung rückte mit einem mächtigen Schaufelbagger aus, um die Brücke zu retten. Im Video ist nun die Szene der „Rettung“ festgehalten – der Bagger erfasst mit der Schaufel mehrmals eine große Menge an Müll und schaufelt diese einfach über die Brücke hinüber und wieder zurück in den Fluss.¹

Weniger als zwei Wochen später sind es Szenen aus der serbischen Hauptstadt Belgrad, die in den letzten zwei Juni-Wochen mehrmals unter Wasser stand, die der Öffentlichkeit das schwache Krisenmanagement der Behörden vor Augen führen. Auf Grund der heftigen Regenstürme und der offensichtlich veralteten städtischen Abwasserinfrastruktur brach der öffentliche Verkehr mehrmals zusammen und weite Teile der Stadt standen unter Wasser.² Der serbische Komödiant, Zoran Kesic, zeigte in seiner TV-Show die Videoaufnahmen von städtischen Bussen, in denen das Wasser fast kniehoch steht. Er stellte daraufhin wie so viele BürgerInnen die Frage, ob man die Stadtverwaltung für die verheerenden Auswirkungen

einer Umweltkrise zur Verantwortung ziehen solle. In der Belgrader Siedlung Kotež, nur sieben Kilometer vom Stadtzentrum entfernt, waren etwa 20.000 Menschen von der Überschwemmung und dem besonders gefährlichen Ausrinnen der Abwässer auf die Oberfläche betroffen.

Die beiden Szenen aus dem Jahr 2019, fügen sich in eine Reihe ähnlicher Ereignisse in den letzten Jahren ein. Erst im Mai 2014 waren weite Teile des Westbalkans, von Kroatien über Bosnien-Herzegowina zu Serbien und Teilen von Mazedonien, Kosovo und Montenegro, von heftigen Regenfällen und einer Jahrhundertflut heimgesucht worden. Diese hatte damals die Schwächen der staatlichen Institutionen in der Region und die Unfähigkeit der Akteure im Umgang mit Krisen aufgezeigt (siehe weiter unten). Damals verwiesen die Behörden in den unterschiedlichen betroffenen Ländern auf das riesige Ausmaß der „Jahrhundertflut“, die laut Verantwortlichen auch jeden westlichen Staat überfordert hätte. Allerdings scheint man aus den Ereignissen von damals keine Lehren gezogen zu haben. In den Jahren bis 2019 hat sich offensichtlich trotz großer Investitionen in den Hochwasser- und Flutschutz an der „Crisis governance“ in der Region nicht sehr viel geändert. Szenen wie die oben beschriebenen sind ein Ausdruck der unveränderten Situation und Haltung, die durch eine Haltung des „muddling through“ („sich durchwursteln“) und Pragmatismus bzw. der Instrumentalisierung der Krisen für politische Zwecke gekennzeichnet ist.

Um die Skizze des Krisenmanagements in der Region zu vervollständigen, sei hier noch der Umgang der Staaten und Behörden bzw. von politischen Akteuren mit Geflüchteten erwähnt. Seit der großen Fluchtbewegung des Jahres 2015 und der daraufhin erfolgten Sperre der sogenannten Westbalkanroute, befinden sich weiterhin Tausende Geflüchtete in der Region, die versuchen nach Westeuropa

¹ B92, 4.6.2019, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=06&dd=04&nav_category=12&nav_id=1550602

² Al Jazeera Balkans, 24.6.2019, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/nevrijeme-pogodilo-srbiju-beograd-pod-vodom>

zu gelangen. In einigen Teilen der Region, am stärksten im Westen Bosnien und Herzegowinas in der Grenzregion zu Kroatien, spielte sich in den letzten Monaten eine humanitäre Krise, geprägt von massiven Menschenrechtsverletzungen, ab. Die lokalen aber auch staatlichen Behörden sind, ähnlich wie bei der Flutkrise im Jahr 2014, massiv überfordert und in ihren Kapazitäten eingeschränkt. Hinzu kommt auch in diesem Fall eine sehr starke politische Instrumentalisierung der Flüchtlingskrise.

Anhand beider hier kurz skizzierten Fälle, den Krisen im Zusammenhang mit Überschwemmungen und Fluten sowie der Flüchtlingskrise, soll in der folgenden Kurzanalyse die Frage diskutiert werden, wie „Crisis Governance“ am Westbalkan funktioniert bzw. nicht funktioniert und wie Staaten und Regime mit solchen Krisen vor allem politisch umgehen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf Serbien und Bosnien und Herzegowina. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass mit dem Begriff der Krise und „Crisis Governance“ nicht auf politische Krisen bzw. von politischen Akteuren herbeigeführte Krisensituationen eingegangen wird. Folglich wird in der Kurzanalyse auf die vielfältigen politischen Krisen, die sich als Folge der jugoslawischen Staatszerfallskriege herausgebildet und festgesetzt haben, nicht eingegangen. Mit dem Begriff der Krise wird – gestützt auf die relativ umfangreiche Literatur zum Thema der Krisen und des Umgangs damit – folgende Bedeutung impliziert:

„Crisis situations are novel, unstructured threats, outside of an organization's or individual's usual operating framework. They interrupt routine procedures and demand non-programmed decisions. Crises can therefore be described as unexpected, uncertain situations that constitute threats to major values, both organizational and personal; crises are harmful and disruptive. The crisis situations are characterized by time pressure and an inflow

of often insufficient and ambiguous, if not conflicting, information; they trigger a sense of human and institutional insufficiency.”³

Die der Kurzanalyse zugrundeliegende These lautet, dass die Staatskapazitäten aber auch politisches Leadership im Verlauf von „großen Krisen“ fundamental herausgefordert werden und dass sich im Umgang mit den Krisen die Schwächen der Regime, der Institutionen und der Prozeduren ablesen lassen. Diese Schwächen führen zu einem zwar pragmatischen aber wenig effizienten Handeln nach dem Motto „muddling through“ („sich durchwursteln“). Zugleich sind es vor allem politische Führungspersonlichkeiten am Balkan, die die großen Krisen für eigene politische Zwecke benutzen, in dem sie sich von politischen Gegnern distanzieren, als Helden inszenieren oder die Zügel der Macht noch stärker an sich ziehen. Aus dem politischen Umgang mit Krisen lernen wir damit auch viel über den Charakter des Regimes, seine Möglichkeiten und Begrenzungen sowie über die Techniken und den Charakter der politischen Instrumentalisierung.

Jahrhundertflut 2014 – Eine Krise als Sinnbild von schwachen staatlichen Institutionen

Zwischen 13. und 18. Mai 2014 führte der Zyklon Tamara zu schweren Regenfällen auf dem Westbalkan. Es waren die intensivsten in Bosnien und Herzegowina und Serbien je registrierten Niederschläge. Flüsse wie die Una, der Vrbas, die Bosna, Drina und Kolubara schwollen schnell an und verursachten in weiten Teilen Bosniens, Serbiens und Kroatiens Überschwemmungen.

³ Vedran Džihic/Magdalena Solska, Crisis Governance in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia. The Study of Floods in 2014, Bern, et al 2018

Bosnien und Herzegowina

In Bosnien und Herzegowina standen die Städte Doboj, Maglaj und Šamac zur Gänze unter Wasser. Starker Regen verursachte in Bosnien auch massive Erdrutsche und starke Schlammlawinen, insbesondere in Berggebieten. Die kritische Infrastruktur wurde schwer beschädigt, insbesondere Hauptstraßen, Schienenverbindungen, Stromleitungen und die kommunale Wasserversorgung. Nach Schätzungen betrug der Gesamtschaden mehr als zwei Milliarden Euro.

Die Überschwemmungen offenbarten schwere Mängel in der institutionellen Ausgestaltung des Krisenmanagements auf allen Ebenen des bosnischen Staates. Die mangelhafte Krisenreaktionskette begann mit nicht funktionierenden Frühwarnsystemen auf Grund der nicht vorhandenen Kommunikation zwischen den beiden Entitäten und setzte sich auf der Ebene des schlecht koordinierten Zivil- und Katastrophenschutzes fort. Die Krisenreaktion verzögerte sich aufgrund unzureichender Risikoszenarien, mangelhafter Kommunikationsprotokolle und unzureichendem Informationsaustausch. In der Stadt Doboj behinderten politische Kämpfe die Kommunikation und führten letztendlich zu einer verspäteten und missglückten Krisenreaktion. Die Regierung der mehrheitlich von Serben bewohnten Republika Srpska beschloss zudem, auf die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen und der zweiten Entität, der Föderation von Bosnien und Herzegowina, zu verzichten, was die Situation weiter verschärfte.

Aussagekräftig war die Situation in der bereits erwähnten zentralbosnischen Stadt Doboj, die durch die Flut stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Das Interessante hier war vor allem der Umstand, dass der Bürgermeister der Stadt nicht aus der Regierungspartei des starken Mannes der Republika Srpska, Milorad

Dodik, kam, sondern aus der Oppositionspartei SDS. Während der Krise agierte der Bürgermeister vor allem in einer Sache entgegen der Erwartung von Milorad Dodik. Er begrüßte ausdrücklich jene Hilfe, die von benachbarten Bosniaken kam, die ihren serbischen Nachbarn zu Hilfe eilten. Der Bürgermeister lobte diese transethnische Solidarität und Einheit zwischen seiner Stadt und der bosniakischen Nachbarschaft und wurde dadurch zur politischen Zielscheibe von Milorad Dodik. Dodik verhängte den militärischen Ausnahmezustand über die Stadt und beauftragte einen ehemaligen General mit der Koordination aller Katastrophenschutzmaßnahmen in der Stadt. Dies wurde von einer aggressiven medialen Kampagne von Dodik und seinen AnhängerInnen gegen den oppositionellen Bürgermeister und die Opposition selbst begleitet. Die Reaktion der politischen Führung der Republika Srpska kann als Paradebeispiel für die nationalistische Instrumentalisierung der Krise betrachtet werden.⁴

In der Zeit nach der akuten Krise zeigte sich dann, dass man nur wenige Lektionen gelernt hatte. Es wurde zwar in das Wassermanagement und die Hochwasserinfrastruktur investiert und neue Überwachungssysteme wurden etabliert, die Investitionen auf kommunaler Ebene, wo im Ernstfall die dringendsten Aufgaben zu erledigen sind, fiel aber sehr bescheiden aus. In Bezug auf Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit zwischen vielen sehr komplexen Verwaltungsebenen im Staat kam es zu keiner Veränderung. Vor allem ist die Kommunikation zwischen den beiden Entitäten als Resultat der anhaltenden politischen Spannungen und teils auch offenen Animositäten äußerst schlecht, so dass

⁴ *Danijela Majstorović, Zoran Vučković, Managing Floods, Challenging Ethnopolitics in Bosnia and Herzegovina: The Example of the Town of Doboj*, in: Vedran Džihčić/Magdalena Solska 2018

z.B. bis heute so gut wie keine Kooperation in Bezug auf das Wassermanagement zustande gekommen ist. Es sieht oft so aus als ob in Bosnien und Herzegowina von den Flüssen erwartet wird, dass sie sich an die politischen Verwaltungsgrenzen halten.⁵

Serbien

In Serbien betrafen die Überschwemmungen im Mai 2014 ungefähr ein Drittel des Landes. Das Hochwasserschutzsystem brach komplett zusammen. Die Flussufer und Sanddämme wurden an 150 Stellen durchbrochen oder beschädigt und in über 20 Gemeinden wurde der Ausnahmezustand ausgerufen. Vor allem die Lage in der Stadt Obrenovac in der Nähe von Belgrad, wo sämtliche Mechanismen zum Hochwasserschutz und das Krisenmanagement vollständig versagten, war äußerst dramatisch. Insgesamt starben durch die Fluten 57 Menschen, 32.000 wurden evakuiert. Der Gesamtschaden der Überschwemmungen in Serbien wird auf 1,45 Milliarden Euro geschätzt.

Der nationale hydrometereologische Dienst und die Abteilung für Notsituationen haben ihre Arbeit ordnungsgemäß erledigt und die relevanten Institutionen und die Öffentlichkeit einige Tage vor dem Höhepunkt der Niederschläge vor der akuten Gefahr der Überschwemmungen gewarnt. Dennoch waren die Reaktionen auf der Ebene der Institutionen, die im Krisenfall für die Koordination und die Umsetzung der Schutzmaßnahmen zuständig sind, Srbijavode und Beogradvode (Institutionen zuständig für Wasserschutz), nicht adäquat. Man konzentrierte sich trotz der Warnungen für die Region Obrenovac auf andere

Krisenregionen und übersah die realen Gefahren. Als es offensichtlich wurde, dass die Situation zu eskalieren droht, wurde eine dringende Sitzung des Nationalen Sicherheitsrates einberufen, an der auch der damalige noch Premierminister und heutige Präsident Serbiens, Aleksandar Vučić, teilnahm. Dies sollte dann nur eine der vielen Sitzungen in den kommenden Tagen werden, die zum Teil auch im Fernsehen übertragen wurden. Die Krise wurde eine Bühne für die Inszenierung Vučićs. Aleksander Vučić schaffte es, sich selbst auch als Opfer der Inkompetenz rund um ihn und als einzig kompetenter und entscheidungsfreudiger Krisenmanager darzustellen.⁶ Bereits vor der Krise, im März 2014, gewann Vučić die Parlamentswahlen in Serbien haushoch. Die Überschwemmungen im Mai nutzte er für die mediale Inszenierung rund um seine Person, die dazu führte, dass seine Sympathiewerte in der Öffentlichkeit in der Zeit nach der Krise weiter anstiegen. Vučić erteilte sogar einem kommerziellen Fernsehsender, der ihm nahestand, die exklusiven Rechte zur Berichterstattung aus der Stadt Obrenovac. Damit umging er den öffentlich-rechtlichen Sender RTS und zwang alle Medien, seine politische Rhetorik als dominante Interpretation der Situation zu übernehmen. Aus der Krise ging er politisch gestärkt hervor und nutzte dann diese neue starke Position in Folge aus, um seine Macht auf Kosten der demokratischen Institutionen und der Verfassungsrechte erheblich auszuweiten.⁷

Dieses im Jahr 2014 sich etablierte Muster der Inszenierung und der politischen Instrumentalisierung von Überschwemmungen setzte sich im Jahr 2016 fort. Im März 2016, nur einige Wochen vor den von Vučić ausgerufenen vor-

⁵ Damir Kapidžić, Dušan Pavlović, Gordan Bosanac, Crisis Response in Bosnia and Herzegovina, Serbia and Croatia, in: Vedran Džihic/Magdalena Solska 2018

⁶ Damir Kapidžić, Dušan Pavlović, Gordan Bosanac 2018

⁷ Marko Vujačić, Leadership in Megacrisis: The Case of the 2014 Floods in Serbia, in: Vedran Džihic/Magdalena Solska 2018

gezogenen Parlamentswahlen, traf erneut eine Flutwelle zahlreiche serbische Gemeinden. Der Schaden war zwar nicht annähernd so groß wie im Jahr 2014, dennoch wurden einige Dörfer zerstört. Zum Beispiel wurde das Dorf Preljina in der Nähe der Stadt Čačak in Zentralserbien überschwemmt. Am 7. März 2016 besuchte Vučić, begleitet von Kameras, das Dorf und sagte in einem Gespräch mit einem Landwirt besorgt:

„Die Manager der öffentlichen Wasserwirtschaftsunternehmen versicherten mir, dass ich mir keine Sorgen machen sollte. Sie sagten mir, Preljina sei in Sicherheit. Ich bin so verrückt, ihnen zu glauben. Ich werde sie alle entfernen. Ich habe die Schnauze voll. Wir werden Ihnen beim Wiederaufbau des Dorfes helfen und ein Schutzsystem errichten, um solche Überschwemmungen in Zukunft zu vermeiden.“⁸

Diesmal gab Vučić also nicht der Natur die Schuld, sondern den öffentlichen Managern. Trotz der medial wirksamen formulierten Drohung, die Vučić-treue Medien in den Tagen danach unermüdlich trommelten, wurde in den Monaten und Jahren danach kein einziger Geschäftsführer und zuständiger Manager der staatlichen Wasserwirtschaftsgesellschaft entlassen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Überschwemmungen in Bosnien und Herzegowina und Serbien (auch in Kroatien) im Jahr 2014 zwei für diese Kurzanalyse gemeinsame Probleme aufgezeigt haben.

- Erstens verdeutlichte es den Mangel an effektiver und zielgerichteter Kommunikation zwischen Akteuren und Institutionen über formelle Kanäle. In einigen Fällen, wie z.B. in den

akut betroffenen Städten Obrenovac und Doboj, kann man behaupten, dass durch schlechte Kommunikation und Koordination der Rettungskräfte Menschen ums Leben gekommen sind. Wassermanagementunternehmen in Serbien haben wichtige Informationen nicht klar oder überhaupt nicht kommuniziert, die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen den beiden Entitäten in Bosnien und Herzegowina gab es so gut wie gar nicht und der Informationsaustausch in Kroatien wurde erheblich verzögert.

- Das zweite Problem ist das fehlende Verantwortungsbewusstsein der verantwortlichen Akteure. In Serbien und Bosnien und Herzegowina sowie auch in Kroatien gaben sich die lokalen und nationalen Regierungen (oder Gebietskörperschaften) gegenseitig die Schuld, nicht rechtzeitig gehandelt zu haben, während die zuständigen Katastrophenschutzbehörden die Kritik an ihrer Effizienz mit dem Hinweis auf mangelhafte gesetzliche Bestimmungen und finanzielle Mittel abwehrten. Kein einziger hoher Beamter/in verlor in Folge des schlechten Managements der Krise seinen/ihren Job.

Wenn man die Frage nach den mittel- und langfristigen Lerneffekten aus der Krise des Jahres 2014 stellt, und hier auch Kroatien als EU-Mitgliedsland und Vergleichsgröße hinzuzieht, dann sind die Unterschiede auffallend stark. Die wichtigsten Lehren wurden in Kroatien gezogen. Kroatien verabschiedete ein neues Gesetz zu Katastrophenschutzdiensten und investierte in den Hochwasserschutz. In Bosnien und Herzegowina kam es zu Veränderungen auf der technischen Ebene. Es wurde in die Hochwasserinfrastruktur, in aktualisierte Risikobewertungen sowie verbesserte

⁸ Snježana Milivojević and Bojana Barlovac, Media and Floods under Crisis in Serbia, in: Vedran Džihic/Magdalena Solska 2018

Frühwarnsysteme investiert. Das entscheidende Problem der mangelnden Kommunikation zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und Institutionen, insbesondere zwischen den beiden ethnisch-politischen substaatlichen Einheiten, wurde jedoch gar nicht verbessert. In Serbien kam es nur eingeschränkt zu Erneuerungen. Vielmehr wurden die Überschwemmungen wie jedes andere politische Problem behandelt. Dadurch wurde die Krise politisch instrumentalisiert und in Folge auch - trotz rhetorischer Beteuerungen - keine substantiellen Änderungen am Krisenmanagementsystem vorgenommen.

Umgang mit der Flüchtlingskrise ab 2015 – Unvermögen gepaart mit politischer Instrumentalisierung

Die Westbalkanregion, die in den Jahren nach dem Krieg zunehmend aus den westlichen Medien verschwunden war, fand sich im Sommer 2015 in die internationalen Schlagzeilen wieder. Im Zuge der Fluchtbewegung aus Syrien wurde die sogenannte Westbalkanroute zur wichtigsten Route für Geflüchtete aus Syrien, aus dem Irak und Afghanistan auf ihrem Weg nach Westeuropa. Zwischen September 2015 und März 2016 waren es in etwa 700.000 Geflüchtete, die den Weg über die Region genommen haben.

In den meisten Fällen war man in der Region mit der enormen Zahl an Geflüchteten überfordert. Die staatlichen Kapazitäten und Mechanismen zur Betreuung waren nicht ausreichend. De facto setzte man darauf, dass die Geflüchteten möglichst schnell weiterziehen und das eigene Staatsgebiet verlassen, also durchgewinkt werden, womit sich – so die politische Haltung – auch das Problem von selbst lösen würde. Politisch agierte man in allen Staaten der Region entlang der vorgegebenen Linie der EU und beteiligte sich an allen

Maßnahmen, um die Grenzen und damit die Westbalkanroute zu schließen. Zwischen den Staaten entstanden dadurch enormen Spannungen, die zum Teil wie zwischen Serbien und Kroatien zu einer regelrechten politischen Krise führten, mitsamt der vollständigen Sperre der Grenzen und einem Handelskrieg.

Interessant war vor allem, wie die Krise in Serbien von Präsident Vučić für eigene politische Zwecke genutzt wurde. Vučić inszenierte sich als verständnisvoller und empathischer Leader, der die Sorgen der Geflüchteten ernst nahm und auf einen korrekten Umgang mit Geflüchteten im Rahmen der Kapazitäten und Möglichkeiten der serbischen Behörden setzte. Die nationalistische Rhetorik, vor allem Richtung Zagreb, überließ er mehrheitlich anderen politischen Akteuren und Verbündeten. Zugleich erfüllte er punkto Schließung der Grenzen alle Wünsche der EU-Staaten und zeigte sich äußerst pragmatisch und kooperationswillig. Eine solche Haltung brachte ihm viele Sympathien im Westen und konkret vor allem in Deutschland ein. Die Arbeitsbeziehung zur deutschen Kanzlerin Merkel wurde eng und resultierte in einer starken Loyalität der Kanzlerin zu Vučić, die in den folgenden Jahren anhalten sollte und erst in der letzten Zeit durch die schwierige innenpolitische Lage für Merkel sowie zunehmende Spannungen in der Kosovo-Frage gelitten hat.

Ab Mitte des Jahres 2016 verschob sich im öffentlichen Diskurs die Aufmerksamkeit von der Westbalkanroute zur Mittelmeerroute und zu den Fragen nach den Folgen des Türkei-Deals. Doch die Westbalkanroute wurde de facto nie vollständig geschlossen. Dass in einigen Staaten wie Serbien viele Geflüchtete ohne Perspektiven für die Weiterreise oder den Asylprozess in Serbien verblieben und dadurch zu einem humanitären Fall wurden, oder dass die Schlepper weiterhin die Menschen über die Grenzen beförderten und vom Leid profitierten, wurde vor allem in den Staa-

ten der EU kaum thematisiert. Serbien und Bosnien wurden ab 2016 de facto zu einer Art „Warteraum für Geflüchtete“. Die Berichte über teils unmenschliche Lebensbedingungen und mangelhafte Kapazitäten der Staaten zur Betreuung der Geflüchteten im Land mehrten sich. Als im Frühjahr und Sommer 2018 die Anzahl der Geflüchteten und MigrantInnen, die diesmal über Albanien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina den Weg Richtung des EU-Mitglieds Kroatiens nahmen, zunahm, sprach man in der EU sogar kurzfristig von einer neuen Balkan-Route.

Die Situation in Bosnien und Herzegowina ist bis heute und gerade aktuell im Sommer 2019 extrem akut und kann als ein aussagekräftiges Beispiel für den politischen Umgang mit Krisen gesehen werden. Bosnien war ab dem Jahr 2017 mit einer wachsenden Zahl an MigrantInnen und Geflüchteten konfrontiert. Seit Beginn des Jahres 2018 sind in etwa 33.000 MigrantInnen und Geflüchtete nach Bosnien gekommen bzw. halten sich im Land auf. In Bosnien und Herzegowina versuchen die MigrantInnen vor allem Velika Kladuša oder Bihać, zwei grenznahe Städte an der kroatischen und damit der EU-Außengrenze, zu erreichen. Seit Anfang des Jahres 2018 wurden Tausende von ihnen von den kroatischen Behörden zurückgewiesen, begleitet immer wieder von Berichten über massive Gewaltanwendung der kroatischen Polizei.⁹ Gewaltanwendung der kroatischen Grenzorgane gegen Geflüchtete und MigrantInnen scheint mittlerweile bereits nahezu zur Routine geworden zu sein. Die Häufung und Intensität der Gewalt veranlassen bereits einige Medien und zivilgesellschaftliche VertreterInnen in der Region, die Frage zu stellen, ob mittlerweile Gewalt und Einschüchterung als ein Teil der neuen euro-

päischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zu betrachten sind.¹⁰

In den teils notdürftigen Unterkünften ist die Lage auch am Beginn des Sommers 2019 teils dramatisch. Im Juni 2019 befanden sich weiterhin mehrere Tausende MigrantInnen in Bosnien und Serbien. Es gibt auch vermehrt Berichte über verstärkte Aktivitäten der Schlepper und über eine Zunahme der Kriminalität.¹¹ Die lokalen aber auch staatlichen Behörden in Bosnien sind mit der Krise vollends überfordert. In einigen Flüchtlingscamps, wie dem notdürftig errichteten Camp Vučjak in der Nähe von Bihać, in dem sich im Sommer 2019 etwa 600 MigrantInnen aufhielten, grenzt die Lage auf Grund der schlechten hygienischen Situation und Unterversorgung mit Nahrung und Wasser an eine humanitäre Katastrophe.¹² Das Thema wurde im Juni Gegenstand parlamentarischer Debatten. Immer wieder wird die Debatte auch dazu benutzt, um die politischen Kämpfe zwischen der Republika Srpska und der Föderation von Bosnien und Herzegowina auszutragen. Die Übergangsregierung (die neue Regierung wurde noch nicht konstituiert) ist offen dafür, den Migrationsweg dieser Tausenden von Menschen zu erleichtern, möchte aber nicht zum "Hotspot" in der Flüchtlingskrise werden.

Geflüchtete und MigrantInnen wurden in Bosnien seit 2018 immer wieder zu einer rhetorischen „Verschubmasse“ in der politischen Auseinandersetzung. Im Kontext der im letzten Oktober 2018 stattgefundenen Wahlen, war es vor allem der damalige Präsident der Republika Srpska und heutiges Mitglied der

⁹ <https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>

¹⁰ <https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>

¹¹ B92, 24.6., https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=06&dd=24&nav_category=167&nav_id=1558340

¹² Deutsche Welle, 22.6.2019, <https://www.dw.com/bs/vucjak-je-humanitarna-katastrofa/a-49304066>

bosnischen Präsidentschaft, Milorad Dodik, der sich strikt gegen die Aufnahme von Geflüchteten aussprach und Sarajevo beschuldigte, mit den Geflüchteten aus arabischen Ländern eine indirekte Islamisierung zu betreiben. Konkret werden die bosniakischen PolitikerInnen beschuldigt, vorsätzlich an einem Plan zu arbeiten, um 150.000 muslimische MigrantInnen im Land anzusiedeln und damit die Bevölkerungsmehrheiten zu ihren Gunsten zu verschieben. (Hopkins, 2018) Die bosniakischen Politiker aus Sarajevo reagierten heftig auf diese Beschuldigungen und wiesen sie als einen dreisten Versuch der politischen Instrumentalisierung der MigrantInnen-Frage seitens der Führung der Republika Srpska. Diese politischen Spannungen und starke nationalistische Rhetorik auf beiden Seiten verhindert ein effektives Krisenmanagement, verschärft die humanitäre Not und verstellt den Weg zur Lösung des Problems. Zugleich zeigt es noch einmal, wie eine humanitäre Krise politisch instrumentalisiert wird, um die eigene Machtbasis zu sichern.

Conclusio

Aus der knappen Darstellung des Umgangs mit zwei großen Krisen der letzten Jahre am Westbalkan, der Flutkatastrophe des Jahres 2014 und der Krise rund um Geflüchtete und MigrantInnen seit 2015, lässt sich ein deutliches Muster der „Crisis Governance“ in der Region ablesen. Im Umgang mit den Krisen zeigen sich all die Schwächen der Regime, der Institutionen und der Prozeduren. Was vor allem auffallend ist, wie wenig die Institutionen und die zuständigen Behörden in der Lage sind, die ihnen anvertrauten Aufgaben gut und effizient zu erledigen. Dass die dominanten politischen Persönlichkeiten wie z.B. der serbische Präsident Vučić das Management der Krisen dann an sich reißen und die staatlichen Institutionen und Behörden degradieren, zeigt auch auf, wie labil das demokratische Institu-

tionsgefüge ist und wie stark die „starken Männer“ an der Spitze der Regime die staatliche Macht usurpieren. Als Ergebnis kann man dann im konkreten Krisenfall ein zwar pragmatisches aber wenig effizientes Handeln nach dem Motto „muddling through“ erkennen.

Das andere dominante Muster stellt die politische Instrumentalisierung von Krisen dar. Die Krisen werden entweder zur Abrechnung mit politischen Gegnern (siehe das Beispiel der Stadt Doboj) oder zu medial orchestrierten politischen Angriffen benutzt. Im bosnischen Fall ist es hier vor allem die starke Form der Macht- und Kompetenzaufteilung zwischen beiden Entitäten, die politisiert wird und damit die Effizienz der Institutionen massiv einschränkt. In Serbien benutzte Aleksandar Vučić die Flutkatastrophe von 2014 dazu, die eigene Macht auszubauen und die Institutionen in ihrer Bedeutung weiter einzuschränken. Diese Strategie ist natürlich nur unter der Voraussetzung möglich, dass man mit einer gezielten und durchaus manipulierenden medialen Kommunikationsstrategie die Öffentlichkeit auf die eigene Seite bringt und die politischen Gegner diffamiert.

Angesichts all dieser problematischen Momente im Umgang mit großen Krisen und einer starken Politisierung von Krisen, stellt sich natürlich die Frage, wie man solchen Handlungsweisen in Zukunft vorbeugen kann bzw. unter welchen Voraussetzungen ein effizienter und effektiver aber auch demokratischer Umgang mit großen Krisen zustande kommen kann. Hier kann man durchaus die These formulieren, dass es einer großen Anstrengung im Bereich der Demokratisierung und Europäisierung der Gesellschaften bedürfte, um generell einerseits die Institutionen zu stärken, staatliche Kapazitäten zu erhöhen und Abläufe transparenter und effizienter zu machen. Andererseits aber auch um die Mechanismen der Entscheidungsfindung in Krisensituationen, die Kommunikation und auch das Leadership

demokratischer zu machen. Sollte sich der eher rückwärtsgewandte Trend der letzten Jahre punkto Demokratisierung fortsetzen bzw. die Region weiterhin auf dem Weg Rich-

tung EU stagnieren, ist leider davon auszugehen, dass der Umgang mit großen Krisen auch in der Zukunft erratisch, unsystematisch, wenig koordiniert und undemokratisch sein wird.